PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2005/0234(CNS)

10.1.2006

*

PROYECTO DE INFORME

sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas sospechosas de estar implicadas en el asesinato del ex Primer Ministro libanés, Rafiq Hariri
(COM(2005)0614 – 15098/2005 − C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Jean-Marie Cavada

Explicación de los signos utilizados

*	Procedimiento de consulta *mayoría de los votos emitidos*
**I	Procedimiento de cooperación (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
**II	Procedimiento de cooperación (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***	Dictamen conforme *mayoría de los miembros que integran el Parlamento salvo en los casos contemplados en los art. 105, 107, 161 y 300 del Tratado CE y en el art. 7 del Tratado UE*
***I	Procedimiento de codecisión (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
***II	Procedimiento de codecisión (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***III	Procedimiento de codecisión (tercera lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar el texto conjunto*

(El procedimiento indicado se basa en el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.)

Enmiendas a un texto legislativo

En las enmiendas del Parlamento las modificaciones se indican ***en negrita y cursiva***. La utilización de la *cursiva fina* constituye una indicación para los servicios técnicos referente a elementos del texto legislativo para los que se propone una corrección con miras a la elaboración del texto final (por ejemplo, elementos claramente erróneos u omitidos en alguna versión lingüística). Estas propuestas de corrección están supeditadas al acuerdo de los servicios técnicos interesados.

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 8

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas sospechosas de estar implicadas en el asesinato del ex Primer Ministro libanés, Rafiq Hariri (COM(2005)0614 – 15098/2005 − C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

(Procedimiento de consulta)

El Parlamento Europeo,

– Vista la propuesta de la Comisión al Consejo (COM(2005)0614 – 15098/2005)[1],

− Vista la posición común 2005/888/PESC[2],

− Vistos los artículos 60 y 301 del Tratado CE,

– Visto el artículo 308 del Tratado CE, conforme al cual ha sido consultado por el Consejo (C6-0434/2005),

– Visto el artículo 51 de su Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A6-0000/2006),

1. Aprueba la propuesta de la Comisión en su versión modificada;

2. Pide a la Comisión que modifique en consecuencia su propuesta, de conformidad con el apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE;

3. Pide al Consejo que le informe, si se propone apartarse del texto aprobado por el Parlamento;

4. Pide al Consejo que le consulte de nuevo, si se propone modificar sustancialmente la propuesta de la Comisión;

5. Encarga a su Presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión.

Texto de la Comisión	Enmiendas del Parlamento
	Enmienda 1 Visto 1 bis (nuevo)

[1] Pendiente de publicación en el DO.
[2] DO L 327 de 14.12.2005, p. 26.

Vistas las orientaciones relativas a la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, adoptadas por el Consejo el 12 de diciembre de 2005,

Justificación

En cada uno de los actos que prevén medidas restrictivas para personas específicas es necesaria una referencia explícita a las orientaciones dirigidas por el Consejo a los Estados miembros.

Dicha referencia responde a la necesidad de transparencia, aunque el Consejo considera dichos actos meros documentos interpretativos carentes de carácter obligatorio. Cabe señalar que en 2003 se aprobó una primera versión y que la presente segunda versión toma en cuenta la experiencia adquirida por las instituciones comunitarias y nacionales durante los últimos años. Este documento está accesible en el registro del Consejo en la siguiente dirección: http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st15/st15114.es05.pdf.

Enmienda 2
Artículo 2, apartados 1 y 2

1. Se congelarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas físicas o jurídicas, las entidades o los organismos enumerados en ***el anexo I***.	1. Se congelarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas físicas o jurídicas, las entidades o los organismos enumerados en ***la lista establecida por la Comisión de conformidad con el artículo 8***.
2. No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en ***el anexo I*** ni se utilizará en beneficio de las mismas ningún tipo de fondos o recursos económicos.	2. No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en ***la lista establecida por la Comisión de conformidad con el artículo 8*** ni se utilizará en beneficio de las mismas ningún tipo de fondos o recursos económicos.

Justificación

Con arreglo al artículo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, el Comité de Sanciones establece la lista a que se refiere el presente artículo, que no puede ser modificada ni por los Estados miembros ni por organizaciones internacionales como la Comunidad y la Unión que, desde el punto de vista de las Naciones Unidas, son organizaciones de carácter regional. La inclusión de la lista en un acto comunitario y su publicación en el Diario Oficial son actos

obligatorios que no permiten cambios. En estas condiciones, tiene carácter de medida ejecutoria que se podría confiar directamente a la Comisión.

Enmienda 3
Artículo 8, apartado 1

1. La Comisión estará facultada para:	1. La Comisión***, previa consulta del Parlamento Europeo,*** estará facultada para:
a) modificar ***el anexo I***, atendiendo a las decisiones del Comité de Sanciones; y	a) ***establecer y*** modificar, atendiendo a las decisiones del Comité de Sanciones***, una lista de personas físicas o jurídicas, de entidades u organismos a que se refiere el artículo 2, cuyos fondos y recursos económicos se habrán de congelar, y a corregir dicha lista en caso de error demostrado***; y
b) modificar el anexo ***II***, atendiendo a la información facilitada por los Estados miembros.	b) modificar el anexo, atendiendo a la información facilitada por los Estados miembros.
	El establecimiento y la modificación de la lista a que se refiere la letra a) del apartado 1 serán objeto de información previa de carácter confidencial por parte de la Comisión a la comisión del Parlamento Europeo competente para las libertades civiles, la justicia y los asuntos interiores, así como a la comisión competente para el desarrollo.

Justificación

Véase la justificación de la enmienda 2.

Enmienda 4
Anexo I

Este Anexo queda suprimido.

Justificación

Véase la justificación de la enmienda 2.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contexto

El 14 de febrero de 2005 en Beirut (Líbano), un grave atentado terrorista costó la vida a veintitrés personas, entre ellas Rafiq Hariri, antiguo Primer Ministro libanés, y causó decenas de heridos. El Parlamento Europeo ([1]), considerando que Rafiq Hariri no sólo fue uno de los políticos más influyentes, sino, sobre todo, uno de los que más esfuerzos dedicó al proceso de reconciliación en el Líbano, además de decidido partidario de la retirada de las fuerzas extranjeras de su país, condenó firmemente el atentado y solicitó que se avanzara rápidamente en la investigación iniciada de inmediato por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La Comisión Internacional de Investigación de las Naciones Unidas, presidida por Detlev Mehlis, remitió un primer informe al Consejo de Seguridad ([2]), que éste tuvo en cuenta al aprobar el 31 de octubre de 2005 la Resolución 1636 (2005). A dicho informe siguió hace no mucho un segundo informe de la Comisión de Investigación, cuyo mandato ha sido prorrogado con posterioridad ([3]).

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea, en sus conclusiones de 7 de noviembre de 2005 sobre Siria y el Líbano, lamentaba la señal clara de que Siria no había cooperado plenamente con el equipo de investigación e instaba a este país a que cooperara de forma incondicional con los investigadores. A estas conclusiones siguió una «Posición común» en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común ([4]), en la que se contempla la adopción de medidas restrictivas específicas contra las personas sospechosas de haber participado en el asesinato del antiguo Primer Ministro del Líbano.

Procedimiento comunitario de congelación de bienes

Entre dichas medidas restrictivas figura la obligación (sujeta a determinadas excepciones) de impedir la entrada a su territorio, o el tránsito por él, así como el embargo de fondos y de recursos económicos pertenecientes a los sospechosos.
Como ya ha ocurrido en otras situaciones similares, y recientemente a propósito de Costa de Marfil[5] y Sudán, la aplicación en la Comunidad de la Posición común del Consejo exige la

---

[1] Resolución P6_TA(2005)0046 de 23/2/2005 sobre la Asociación Euromediterránea y Resolución P6_TA(2005)0076 PE 356.324 de 10 de marzo de 2005 sobre la situación en el Líbano.

[2] El primer informe de la Comisión Internacional de Investigación independiente lleva el número de Naciones Unidas S/2005/662, véase:
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/563/67/PDF/N0556367.pdf?OpenElement;
el segundo informe, del mes de diciembre, lleva el numéro S/2005/775, véase:
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/636/79/PDF/N0563679.pdf?OpenElement)

[3] El 15 de diciembre de 2005, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1644(2005) por la que se prorroga el mandato de la Comisión de Investigación.

[4] POSICIÓN COMÚN 2005/888/PESC DEL CONSEJO, de 12 de diciembre de 2005, relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo Primer Ministro del Líbano, véase:
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_368/l_36820041215es00500053.pdf

[5] P6_TA-(2005)0047.

adopción de una medida comunitaria cuyo fundamento jurídico sería:

- el artículo 301, que prevé la competencia del Consejo para adoptar por mayoría cualificada las medidas urgentes necesarias para la aplicación de «*una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común*»;
- el artículo 60, que, en aplicación del artículo 301, permite adoptar medidas urgentes en materia de movimientos de capitales y de pagos a ciudadanos de terceros países;
- el artículo 308, que permite adoptar las mismas medidas respecto de individuos o de organizaciones no estatales. La adición de este tercer fundamento jurídico permite cubrir una laguna de los artículos 60 y 301 y asimismo asociar al Parlamento Europeo al procedimiento de decisión.

Medidas restrictivas que podrían ser impugnadas

En lo referente a la forma, tanto el proyecto de la Comisión como el texto del Consejo (que sólo introduce en él algunas modificaciones) reflejan los modelos de disposición recogidos en las *«Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE»,* aprobadas por el Consejo el 3 de diciembre de 2003 y revisadas el 12 de diciembre de 2005 ([1]).

No obstante, el estatuto formal de estas «orientaciones» no está del todo claro, ya que no sólo contienen cláusulas interpretativas (por ejemplo, sobre la definición de «fondos» y de «recursos económicos»), sino también indicaciones sobre las excepciones admisibles por razones humanitarias, tema que el Parlamento Europeo ha planteado en varias ocasiones al examinar medidas análogas dirigidas a la congelación de fondos de organizaciones terroristas ([2]).

En este contexto, sería conveniente darles mayor publicidad, para evitar además impugnaciones por parte de los afectados por las medidas de la Unión.

Dichas impugnaciones, por otra parte, son más que probables y ya han dado lugar a varios recursos ante el Tribunal de Primera Instancia, que hace poco se pronunció, mediante Sentencia de 21 de septiembre de 2005 relativa al Reglamento (CE) nº 881/2002, sobre los dos primeros recursos de ese tipo (asuntos T-306/01 y T-315/01) ([3]).

---

[1] Accesible en el registro del Consejo: «http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st15/st15114.es05.pdf»

[2] Véase en especial:
- el dictamen de 13 de diciembre de 2001 sobre el proyecto de Reglamento del Consejo relativo a la adopción de medidas restrictivas específicas frente a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (4765/3/2001 – C5-0665/2001 - 2001/0228(CNS)) http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+20011213+ITEMS+DOC+XML+V0//FR&LEVEL=3&NAV=X,
- las resoluciones adoptadas el 7 de febrero de 2002: (P5_TA(2002)0055) Resolución del Parlamento Europeo sobre la Decisión del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas dirigidas a luchar contra el terrorismo y (P5_TA(2002)0055) Resolución del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados en 2001 en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia previsto por el cuarto guión del artículo 2 del TUE,
- el dictamen aprobado el 11-04-02 sobre la propuesta de congelación de capitales pertenecientes a la red terrorista Al-Qaida (COM(2002)0117 - C5-0132/2002 - 2002/0059(CNS)),
- el dictamen de 16 de septiembre de 2004 sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se imponen una serie de medidas restrictivas en apoyo del cumplimiento efectivo del mandato del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) (COM(2004)0348 - SN 2057/2004 - C6-0041/2004 - 2004/0114(CNS)) http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0009+0+DOC+XML+V0//FR&LEVEL=3&NAV=X.

[3] Un segundo grupo de asuntos, en tramitación, se refiere a las medidas restrictivas adoptadas por la Comunidad

En su primera sentencia, el Tribunal de Primera Instancia reconoció la competencia del Consejo tanto a efectos del primer pilar como del segundo pilar, y aprovechó la ocasión para afirmar **la primacía del Derecho de la ONU sobre el Derecho comunitario, a la vez que recordaba que el primero debe respetar el «ius cogens»,** entendido como un orden público internacional que no tolera excepciones por parte de los Estados miembros ni de los órganos de la ONU. De él forman parte, en particular, las normas imperativas para la protección universal de los derechos fundamentales de la persona.
En concreto, el Tribunal de Primera Instancia señaló que la congelación de fondos prevista por el Reglamento impugnado no viola los derechos fundamentales de los demandantes, reconocidos por el *ius cogens*, ya que dicho Reglamento prevé expresamente la posibilidad de excepciones, a petición de los interesados, para poder disponer de los fondos necesarios para cubrir gastos esenciales. Así pues, esta medida no tiene por objeto ni por efecto someter a los demandantes a un trato inhumano o degradante.
Hay que señalar que contra la citada sentencia se han presentado dos recursos de casación (C-402/05 P (Kadi/ Consejo) y C-415/05 P (Yusuf et al./Consejo**). Por consiguiente, corresponde ahora al Tribunal de Justicia resolver sobre los problemas de principio abordados por el Tribunal de Primera Instancia y su sentencia servirá de referencia para la actuación de las Instituciones en este ámbito.**

El procedimiento

Hay que destacar que el reglamento reconoce un papel significativo a la Comisión[1]que deberá ocuparse de actualizar, con arreglo al artículo 8:
- previa indicación del Consejo, la lista de personas cuyos bienes deberían congelarse (anexo 1)
- previa indicación de los Estados miembros, la lista de las autoridades que pueden decidir sobre las excepciones, especialmente las que tengan fines humanitarios (anexo 2).

En primer lugar, en lo que se refiere al procedimiento que debe seguirse para elaborar las listas en el ámbito de las Naciones Unidas, no es evidente que en la situación actual los comités de sanciones creados por el Consejo de Seguridad tengan siempre la posibilidad de verificar la fiabilidad de las fuentes para incluir o retirar a personas dadas. **Para mejorar la fiabilidad de estas listas tendrían que establecerse mecanismos adecuados de verificación o de corrección, así como garantías mínimas para las personas implicadas, al menos por iniciativa de los Estados miembros de los comités de sanciones que también sean miembros de la UE.**

No está de más recordar la obligación de estos últimos de cooperar lealmente con la UE y con el resto de los Estados miembros, tal y como prevé el artículo 19 del TUE, que dice: «*Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros.»* Tal exigencia es especialmente evidente en situaciones de este tipo, ya que, una

---

contra personas y entidades implicadas en el terrorismo, pero no relacionadas con Usama bin Laden, Al-Qaida y los talibanes, ni identificadas expresamente por el Consejo de Seguridad.

[1] Que gestiona ya la mayor parte de las actividades ejecutivas; puede encontrarse documentación sobre este tema en la dirección: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm.

vez adoptada, la lista obliga a las instituciones de la UE y a los Estados miembros ante los tribunales de Estrasburgo y de Luxemburgo. Evidentemente, la obligación de cooperar lealmente que se aplica al Consejo de Seguridad es igualmente válida para los comités de sanciones creados por éste. Por ello sería sumamente oportuno que se establecieran contactos estrechos entre miembros de la Unión cuando se trate bien de nacionales de países de la UE no representados en el Consejo de Seguridad, bien de la propia Comunidad (ya que, una vez adoptada la lista en el seno de la Unión, pasa a ser competencia de la Comunidad).

En segundo lugar, el ponente considera que el Comité de Sanciones debería poder examinar con carácter de urgencia las solicitudes relacionadas con excepciones humanitarias, en particular cuando emanen de Estados miembros de la UE que también sean miembros del propio Comité de Sanciones. Estos últimos no podrían aplicar en este segundo nivel criterios menos exigentes que los que están obligados a aplicar dentro de la Unión. Desde este punto de vista, cabe destacar que, de acuerdo con las solicitudes expresadas por el PE en consultas anteriores, el proyecto de Reglamento prevé en sus artículos 3 y 4 que en casos urgentes las autoridades del Estado miembro de que se trate puedan aplicar anticipadamente las excepciones humanitarias (principio admitido implícitamente por el apartado 2 del artículo 60 del TCE).

Cabe recordar que el informe del Grupo de Alto Nivel entregado al Secretario General de las Naciones Unidas en diciembre de 2004 formula unas recomendaciones para mejorar los procedimientos de sanción (véase en particular la recomendación 51[1]).

En lo que se refiere a la estructura de la propuesta de Reglamento, parece contrario al Tratado someter a la consulta del Parlamento un texto que contiene un anexo en blanco, aunque su contenido vaya a ser en cierto modo casi declaratorio. **Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Parlamento debe disponer de todos los elementos necesarios para poderse pronunciar.**

Por lo tanto, si queremos evitar recursos por vicios sustanciales de forma (como ya ha ocurrido al publicarse otras listas de la misma naturaleza), la solución más razonable sería suprimir el anexo del cuerpo del Reglamento, previendo que la Comisión lo establezca como medida de ejecución sujeta a información previa (si procede, con carácter confidencial) a las comisiones parlamentarias competentes.

Por esta razón, el ponente ha presentado enmiendas en nombre de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

[1] «Los comités de sanciones deberían mejorar los procedimientos para conceder exenciones por motivos humanitarios y evaluar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones. El Consejo de Seguridad debería seguir tratando de mitigar las consecuencias humanitarias de las sanciones.». Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, entregado al Secretario General de las Naciones Unidas en diciembre de 2004 - http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement.